

REPÚBLICA DE PANAMÁ



Vista Número 1564

**MINISTERIO PÚBLICO
PROCURADURÍA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

Panamá, 19 de septiembre de 2022

**Proceso Contencioso Administrativo
de Plena Jurisdicción.**

La Licenciada Elvia Elizabeth Fuentes Castillo, actuando en nombre y representación de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, solicita que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, emitida por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

Contestación de la demanda.

Expediente: 447962022.

Honorable Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

Acudo ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, con la finalidad de contestar la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción descrita en el margen superior.

I. Los hechos en que se fundamenta la demanda, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Segundo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Tercero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Cuarto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Quinto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Sexto: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Séptimo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Octavo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Noveno: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

Décimo primero: No es cierto como viene expuesto; por tanto, se niega.

II. Normas que se aducen infringidas.

La apoderada judicial del recurrente manifiesta que el acto acusado de ilegal infringe las siguientes disposiciones:

A. El artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que establece que los profesionales idóneos al servicio del estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. Agrega que en cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes (Cfr. foja 20 del expediente judicial);

B. El artículo 15 del Decreto Ejecutivo 265 de 24 de septiembre de 1968, que señala que le corresponde al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, determinar si existen razones de incompetencia física, moral o técnica por las cuales las agencias Estatales puedan separar o destituir a los profesionales agrícolas idóneos a su servicio (Cfr. foja 15 del expediente judicial);

C. Los artículos 34 y 169 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que por un lado establece los principios que informan al procedimiento administrativo general; y por el otro indica que una vez interpuesto el recurso de reconsideración la autoridad de primera instancia le correrá traslado del escrito al recurrente por el término de cinco (5) días hábiles, para que presente sus objeciones (Cfr. fojas 21-23 del expediente judicial), y

D. El artículo 5 del Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, adoptado por el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, el cual señala que la Carrera Administrativa es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios no subsidiados, y se aplicará supletoriamente en las instituciones públicas que se rijan por otras carreras públicas legalmente reguladas o por leyes especiales (Cfr. foja 23 del expediente judicial).

III. Cargos de ilegalidad formulados por el demandante.

Al sustentar el concepto de la violación de las disposiciones que se aducen infringidas, la apoderada especial del actor señala que se ha vulnerado el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, por las siguientes consideraciones: “*Esta norma resulta infringida de manera directa por*

omisión, toda vez, que, a los profesionales de la Ciencias Agrícolas, como es el caso del Ingeniero TORIBIO, sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica y en todos casos intervendrá el Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA)" (Lo destacado es de la cita) (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

Así mismo, indica que el referido acto administrativo vulnera la Ley 38 de 31 de julio de 2000, por lo que a seguidas se copia: "Las actuaciones administrativas del BANCO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (BDA), como entidad estatal deben emitirse cumpliendo a cabalidad con las disposiciones establecidas para los Procesos Administrativos en General (Ley 38 de 2000). La Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, se emitió sin tomar en cuenta esta Ley, violando con dicho acto no sólo la Ley Gremial que rige a los Profesionales de las Ciencias Agrícolas, Ley 22 de 1961, sino también la Ley 38 de 2000, en forma general y en especial el Artículo 34 que contempla en (sic) Devido Proceso..." (Lo destacado es de la fuente) (Cfr. foja 21 del expediente judicial).

IV. Breves antecedentes del caso.

Según consta en autos, la acción contencioso administrativa bajo examen está dirigida a que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, emitida por Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante la cual se destituyó a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ocupaba en la citada entidad, por haber incurrido en las faltas disciplinarias contenidas en los numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del Reglamento Interno (Cfr. fojas 146-147 del expediente judicial).

Debido a su disconformidad con el mencionado acto administrativo, el accionante interpuso un recurso de reconsideración que fue decidido a través de la Resolución Administrativa 14-2022 de 21 de febrero de 2022, expedida por el Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, que confirmó en todas sus partes el acto principal, y le fue notificada al actor el 9 de febrero de 2022; quedando así agotada la vía gubernativa (Cfr. fojas 145-147 del expediente judicial).

Como consecuencia de lo anterior, el 5 de mayo de 2022, **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, a través de su activadora judicial, acudió a la Sala Tercera para interponer la demanda que ocupa nuestra atención, con el objeto que se declare nula por ilegal, la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022; su acto confirmatorio, y que, como consecuencia de tal declaratoria, se ordene a la institución demandada que lo reintegre al cargo que ocupaba, así como el consecuente pago de los salarios caídos (Cfr. foja 3 del expediente judicial).

Luego de realizar el examen de rigor para la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa de Plena Jurisdicción, mediante el Auto de once (11) de agosto de dos mil veintidós (2022), la Magistrada Sustanciadora resolvió admitir la acción presentada por la apoderada judicial de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, y ordenó correr traslado de la misma por el término de cinco (5) días al Gerente General del **Banco de Desarrollo Agropecuario**; y a este Despacho (Cfr. foja 149 del expediente judicial).

V. Descargos de la Procuraduría de la Administración, en representación de los intereses de la entidad demandada.

Luego de un análisis de las constancias que reposan en autos, esta Procuraduría advierte **que no le asiste la razón al demandante**; en cuanto a la carencia de sustento que se advierte en la tesis planteada, referente a lo actuado por el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, al emitir el acto objeto de reparo, que en su opinión, es contrario a Derecho, por supuestamente haber vulnerado las normas antes mencionadas.

Así las cosas, como quiera que en la acción ensayada, el accionante denuncia la supuesta violación al debido proceso legal, consideramos oportuno realizar una sucinta anotación sobre esta importante garantía constitucional y legal, a fin de poder corroborar que, efectivamente, la autoridad demandada no omitió su cumplimiento.

5.1 Del debido proceso.

En este orden de ideas, tenemos que en la esfera administrativa, la salvaguarda del debido proceso se encuentra contemplada en el artículo 36 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, mismo que manifiesta lo siguiente:

"Artículo 36. Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo. **Ninguna autoridad podrá celebrar o emitir un acto para el cual carezca de competencia de acuerdo con la ley o los reglamentos.**" (El resaltado es nuestro).

Así mismo, el numeral 31 del artículo 201 de la ley recién aludida nos brinda la definición del "Debido Proceso Legal", en los términos citados a continuación:

"Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme este glosario:

...
31. Debido proceso legal. Cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policial, disciplinaria o administrativa." (El resaltado es nuestro).

En igual sentido, el ex-magistrado Arturo Hoyos señala que: "*el debido proceso legal es una institución instrumental que engloba una amplia gama de protecciones y dentro de la cual se desenvuelven diversas relaciones, por lo que decimos que es compleja, sirve de medio de instrumento para que puedan defenderse efectivamente y satisfacerse los derechos de las personas, las cuales, en ejercicio de su derecho de acción, formulan pretensiones ante el Estado para que éste decida sobre ellas conforme a derecho*" (Cfr. HOYO, Arturo, El Debido Proceso, Editorial Temis, S. A. 1996, Pág. 55).

Vale la pena además, destacar lo anotado por el autor Ossa Arbeláez. Veamos: "*el debido proceso administrativo tiene por objeto garantizar a través de la evaluación de las autoridades administrativas competentes y de los tribunales contenciosos, si los actos proferidos por la administración, se ajustan al ordenamiento jurídico legal previamente establecido para ellos, con el fin de tutelar la regularidad jurídica y afianzar la credibilidad de las instituciones del Estado, ante la propia organización y los asociados y asegurar los derechos de los gobernantes*" (Cfr. ARBELÁEZ, Ossa, Derecho Administrativo Sancionador. Una aproximación dogmática. Editorial Legis. Segunda Edición. 2009. página 239).

Podemos complementar lo previamente expuesto, señalando que el debido proceso legal para no convertirse en un mero enunciado formalista, se nutre de diversos derechos, como por ejemplo: el derecho a ser juzgado por un juez natural, el derecho de defensa, el principio de legalidad, el derecho a pruebas, el derecho a una sentencia justa, y la cosa juzgada, entre otros.

5.2 De la competencia del Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario, para emitir el acto acusado de ilegal.

Primeramente, debemos señalar que la Ley 17 de 21 de abril de 2015, “Que reorganiza el Banco de Desarrollo Agropecuario”, en su artículo 12, establece lo siguiente:

“Artículo 12. Gerente General. La administración del Banco estará a cargo de un gerente general, quien será nombrado por el Órgano Ejecutivo y ratificado por la Asamblea Nacional.

El gerente general tendrá la representación legal del Banco y será el responsable de ejecutar las políticas, directrices y disposiciones emanadas de la junta directiva para su eficiente y correcta operación técnica y administrativa, con sujeción al cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, los manuales y reglamentos.

El Banco tendrá un subgerente general, quien será nombrado por el Órgano Ejecutivo y asistirá al gerente general en el cumplimiento de sus atribuciones.

...” (Lo destacado es nuestro).

Así mismo, tenemos que 8 del Reglamento Interno del **Banco de Desarrollo Agropecuario**, aprobado mediante la Resolución 028-2016 de 16 de noviembre de 2016, establece que entre las atribuciones que tiene Gerente General, se encuentran la de nombrar y remover al personal administrativo. Veamos.

“Artículo 8. El gerente general es la autoridad nominadora y representante legal del Banco, responsable de la conducción técnica y administrativa de la institución, por lo que podrá nombrar, destituir, sancionar, trasladar y conceder licencias al personal del Banco, de acuerdo con las disposiciones legales y reglamentarias, así como remover del cargo al personal de confianza establecer la escala de sueldos de acuerdo con la estructura organizativa y emitir las demás acciones de personal” (Lo destacado es nuestro).

Al respecto, estimamos oportuno resaltar que la **Competencia** a la luz de la Ley de Procedimiento Administrativo General, se define así:

"Artículo 200. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

....
21. Competencia. Conjunto de atribuciones que la Constitución Política, la ley o el reglamento asignan a una dependencia estatal o a un cargo público." (Lo subrayado es nuestro).

En ese contexto, el jurista Jaime Orlando Santofimio, señala en su obra "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez", lo que nos permitimos transcribir a fin de sustentar nuestra opinión legal sobre el caso en estudio:

"La Competencia.

Tratándose de la función administrativa, la competencia de los órganos para proferir y ejecutar los actos administrativos, es sinónimo de capacidad, en cuanto aquélla es la aptitud que otorga la Constitución, la ley o el reglamento al ente administrativo, para que éste manifieste y ejecute válidamente su voluntad. Señala precisamente el profesor brasileño Themisticles Brandao Cavalcanti, que '...la capacidad para la práctica del acto administrativo, se traduce también en el derecho administrativo en términos de competencia... será así capaz, la autoridad que tiene competencia para el ejercicio de un asunto, siendo en consecuencia nulo el acto proferido por aquella que no tenga competencia, por lo tanto que carezca de capacidad legal para la práctica del acto... es por lo tanto capaz aquella autoridad que ha sido investida legalmente, para la práctica de un acto o el ejercicio de una función ...'

La competencia se mide por la cantidad de poder depositado en un órgano y su posibilidad del realizar el acto administrativo. Por tanto no es absoluta; debe en todos los casos aparecer cierta y limitada, de manera que facilite al administrado la seguridad requerida para salvaguardar su vida honra y bienes.

El acto administrativo es válido, cuando el órgano que ejerce las funciones administrativas actúa dentro de los linderos de la competencia asignada. La determinación del grado de competencia que corresponde a cada organismo, como lo advertimos corresponde al derecho positivo; sin embargo, existen importantes criterios doctrinales que permiten delimitar con precisión el ámbito del poder o la capacidad de actuación de un ente administrativo, son los conocidos como los determinantes de la competencia en razón del grado, territorio, tiempo. La primera determinante es aquella que corresponde a un órgano de la administración pública en razón al lugar que ocupa dentro de la estructura de la administración; corresponde al grado jerárquico administrativo de la autoridad. La segunda determinante corresponde a la clase o tipo de

funciones que de acuerdo con las normas superiores o legales debe cumplir la entidad. La tercera se refiere al ámbito espacial dentro del cual el órgano administrativo puede ejercer las funciones que le corresponden. La última determinante corresponde a las oportunidades temporales que tiene un organismo administrativo para proferir determinados actos.

La competencia reviste algunas otras características especiales; tales como que, debe ser expresa, irrenunciable, improrrogable, o indelegable. No puede ser negociable por la administración. Es estricta, en cuanto emana del orden impuesto por el poder constituyente y legal.

Lo anterior nos permite concluir que la competencia, resulta connatural al principio de la legalidad... pues ella determina las obligaciones, derechos y facultades a los que la administración se encuentra invariablemente ligada y constituye el sendero o cauce del actuar administrativo (Cfr. Santofimio. J. "Acto Administrativo. Procedimiento de Eficacia y Validez". Colombia. Página 71-79).

Lo expresado hasta aquí, nos lleva a afirmar que el **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, como representante legal de la entidad demandada, estaba plenamente facultado para emitir la la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, mediante la cual, se destituyó a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ocupaba en la citada entidad, por haber incurrido en las faltas disciplinarias contenidas en los numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del Reglamento Interno (Cfr. fojas 146-147 del expediente judicial).

5.3 Del acto acusado de ilegal y su alcance.

Una vez resaltado lo anterior, corresponde a este Despacho examinar las razones por las cuales se evidencia que el acto administrativo acusado, fue emitido conforme y en debida forma, por una autoridad competente, cumpliendo todos los trámites y formalidades inherentes al debido proceso legal y administrativo, respetando además todos los Derechos de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**.

Contrario a lo argumentado por el recurrente, consideramos que la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, acusada de ilegal, al igual que su acto confirmatorio, no infringen ninguna de las disposiciones invocadas en el escrito de la demanda, puesto que de acuerdo con las evidencias procesales, entre éstas, el acto objeto de reparo, consta

que el actor incumplió con el deber y la prohibición contemplada en los numerales los numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del Reglamento Interno de la entidad demandada, lo que trajo como consecuencia que su conducta se enmarcara en la causal directa de destitución, normas cuyo contenido se puntualizan así:

"ARTÍCULO 80: TIPIFICACIÓN DE LAS FALTAS. Para determinar las conductas que constituyan faltas administrativas se aplicarán los criterios de los cuadros siguientes:

FALTAS GRAVES:

NATURALEZA DE LAS FALTAS	PRIMERA VEZ	REINCIDENCIA
...		
25. Desobedecer, sin causa justificada y en perjuicio de la institución, las instrucciones impartidas para el desempeño de una tarea o actividad específica	Amonestación escrita	1° Suspensión entre dos (2) y cinco (5) días 2° Destitución
26. Extralimitarse en sus funciones y por la actuación y omisión negligente de sus responsabilidades	Amonestación escrita	1° Suspensión entre dos (2) y cinco (5) días 2° Destitución
...		

FALTAS DE MÁXIMA GRAVEDAD:

NATURALEZA DE LAS FALTAS	PRIMERA VEZ
...	
6. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos, o la presentación del servicio que le corresponde, de acuerdo a las funciones de su cargo.	Destitución.
...	

..." (La negrita es nuestra).

En el marco de lo antes indicado, debe advertirse que la decisión adoptada por el Gerente General del **Banco de Desarrollo Agropecuario**, fue producto de un proceso disciplinario llevado a cabo a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, el cual se originó como consecuencia de la auditoría realizada a la Gerencia Regional de Colón y a la Sucursal de Rio Indio entre el 1 y 12 de marzo de

2021, y el informe especial 18-2021 de 21 de junio de 2021, por medio del cual se puso en conocimiento a la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos, de las irregularidades e incumplimiento de los estatutos del Banco en la Gerencia Regional de Colón. Veamos.

"El informe de los Resultados de la Auditoria de Cumplimiento en la Regional de Colón determinó que al ingeniero Rolando Toribio se le hizo la entrega de cheques para el pago de viáticos en giras del área de Donoso, en tres ocasiones diferentes entre los meses de septiembre y noviembre de 2020, específicamente entre los días, 11 al 13 de noviembre de 2021 con valor de B/. 286.00, del 17 al 20 noviembre de 2021 con valor de 416.00, y del 21 al 23 de septiembre del 2020 con valor de B/.276.00, de la cual, esta última no existe registro que tales giras se dieran, aun cuando el funcionario en cuestión presentó el informe del mismo.

Adicional a ello, se determinó que el funcionario TORIBIO, levantó propuesta de crédito y preparó informe de inspección y avaluó en el mes de septiembre de 2020 del préstamo a nombre del señor Franklin Omar Ortiz Del Rosario, con numero de préstamo 116000004356, sin efectuar la visita para verificar los semovientes ofrecidos en garantías, sino que se tomó como referencia la visita realizada en el mes de enero del mismo año cuando se atendió a solicitud del crédito, por lo cual la información plasmada en dicho informe de inspección y avaluó (sic) era falsa.

Lo descrito anteriormente se encuentra reiterado en el Informe de Auditoría Especial No. 18-2021 de 21 de julio de 2021.

..." (Cfr. foja 54 del expediente judicial).

La situación descrita en el párrafo anterior, conllevó al **Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario**, a formular la Nota G.G. 221-2021 de 14 de mayo de 2021, dirigida al Consejo Técnico Nacional de Agricultura, exponiéndole los hallazgos encontrados en el informe de auditoría, con la finalidad de éstos sean objeto de estudio y se determine la sanción correspondiente (Cfr. fojas 47-50 del expediente judicial).

En virtud de lo anterior, la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos del **Banco de Desarrollo Agropecuario**, emitió la Resolución GERH-AP-43-2021 de 21 de junio de 2021, por medio del cual se le corrió traslado al demandante para que dentro del término de cinco (5) días hábiles presentara sus descargos (Cfr. fojas 54-55 y 58-76 del expediente judicial).

Posteriormente, se observa a foja 57 del expediente judicial, que el Gerente General de **Banco de Desarrollo Agropecuario**, mediante la Resolución Administrativa 48-2021 de 22 de junio

de 2021, resolvió separar provisionalmente a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ocupaba en la citada entidad, con fundamento en el artículo 84 del reglamento interno de personal, el cual es del tenor siguiente:

"ARTÍCULO 84: SEPARACIÓN PROVISIONAL Y EL REINTEGRO. Con el fin de asegurar la armonía y seguridad del ambiente laboral, el Gerente General podrá separar provisionalmente al servidor público durante el período de la investigación. Cuando la investigación realizada demuestre que no existen causales de destitución, el servidor público será reincorporado a su cargo y recibirá las remuneraciones dejadas de percibir durante la separación"

Al respecto, cabe señalar que por medio de la Resolución Administrativa 38-2021 de 18 de junio de 2021, se dejó sin efecto la Resolución descrita en el párrafo que antecede (Cfr. foja 53 del expediente judicial).

Posteriormente, y luego de la valoración por parte de la entidad demandada de **todos los elementos probatorios pertinentes que permitieran demostrar la falta disciplinaria endilgada a Rolando Elvis Toribio Acevedo**, la Gerente Ejecutiva de Recursos Humanos del Banco de Desarrollo Agropecuario, mediante informe de Investigación GERH IPD 15-2022 de 19 de enero de 2022, concluyó que se comprobó la infracción de los numerales 25 y 26 de las faltas graves, y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad establecidas en el artículo 80 del Reglamento Interno de personal; recomendado así, la aplicación de la sanción de máxima gravedad (Cfr. fojas 86-91 del expediente judicial).

En ese contexto, debemos destacar que para la doctrina jurídica el proceso disciplinario es una modalidad de la potestad sancionadora del Estado, es decir, del Derecho Sancionatorio. Esto es, básicamente, la facultad "*derivada del "ius punendi"* se ha extendido al ámbito administrativo a efecto de fiscalizar los comportamientos de los administrados y de los funcionarios de la administración adscritos a este ente, así como para la imposición de medidas restrictivas de derechos ante la inobservancia de las reglas que este régimen prescribe" (Cfr. Sentencia de 27 de noviembre de 2008).

El ejercicio de esta potestad sancionadora adquiere vigencia a través del cumplimiento de los principios y garantías que componen el debido proceso. De ahí que como señala la doctrina el

fundamento Constitucional de la Potestad Sancionadora del Estado o de la Administración lo encontramos en el Título III denominado de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de Las Garantías Fundamentales, artículo 32 de nuestra Carta Magna integrada con el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

Desde esta perspectiva, la garantía del debido proceso supone la concreción de ciertos límites a la Administración en el ejercicio del poder sancionador. Así lo ha puesto de manifiesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al referirse en los siguientes términos:

"En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. Por ejemplo, no puede la administración dictar actos administrativos sancionatorios sin otorgar a los sancionados la garantía del debido proceso" (Cfr. Corte IDH, Caso Baena y otros vs. Panamá, Sentencia de 2 de febrero de 2001. Fondo, Reparaciones y Costos, párr. 126).

Así pues, se tiene que en cada una de las etapas básicas del proceso administrativo sancionador, a saber: la fase de acusación o formulación de los cargos, el momento de los descargos o defensa frente a la acusación, en el periodo de pruebas y en la etapa de la decisión de fondo de la causa, la Administración tiene que garantizar el respeto del debido proceso legal, y por consiguiente, los elementos y principios que lo conforman e integran de acuerdo a la naturaleza jurídica del procedimiento sancionatorio (aplicación del ius puniendi).

En ese contexto, consideramos pertinente mencionar lo indicado por la entidad demandada en su informe de conducta, con respecto a las evidencias reflejadas en la investigación disciplinaria que comprueban la responsabilidad atribuida al actor, cito:

"...

También el informe de investigación señaló que **el señor Rolando Toribio** al no devolver el dinero que se le había entregado para una de las giras que no se había realizado en el mes de noviembre de 2020, sino hasta el mes de julio de 2021 infringía (sic) Decreto Número 52-2018-DNMySC de 12 de septiembre de 2018 'Por el cual se aprueba la Guía Para (sic) el uso del Formulario Solicitud y Pago de Viáticos y Transporte, Versión 1.1' vigente en la actualidad y que es aplicable a las

entidades del sector Público (sic) del Estado Panameño cuyo numeral 15 reza lo siguiente: 'Numeral 15. El beneficiario está obligado a reintegrar a la Dirección de Administración y Finanzas, Departamento de Tesorería o su equivalente, la suma del viático, que por alguna circunstancia no llegara a utilizar. El reintegro del viático se debe efectuar de manera inmediata.

Por último, el informe de investigación presentado por la Gerencia Ejecutiva de Recursos Humanos a la Autoridad Nominadora constató que aquellos **informes de control que el señor Toribio, como Asistencia Técnica Agropecuario asignado a la Gerencia Regional Colon (sic), función que desempeñaba desde el 4 de septiembre de 2019, debía realizar entre los meses de septiembre y octubre de 2020 por los cuales había solicitado pago de viáticos para las giras correspondientes y que el funcionario adujo en sus escritos de descargas que había realizado no se encontraba en los expedientes de crédito de los respectivos clientes, esto según lo indicado mediante nota firmada por la Licenciada Deysi Hernández, Gerente Regional de Colón, encargada. Solo se había encontrado dos documentos de las once solicitadas"**

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 154 del expediente judicial).

En atención a lo anterior, resulta oportuno acotar algunos aspectos doctrinales, sobre el tema de la ética pública en el marco de la estructura de la responsabilidad disciplinaria, explicado por la jurista Miriam Mabel Ivanega de la siguiente manera:

"...
La experiencia moral del ciudadano como funcionario y del particular en tanto colaborador de la Administración, constituyen el punto de partida de la investigación en la ciencia de la ética pública; su resultado es la determinación del sentido de aquella experiencia con base en los principios universales que proporciona la razón. Ello supone la exigibilidad de ciertos valores deseables, **respecto de la conducta de los agentes públicos. La conducta de éstos será ética si se exteriorizara el cumplimiento de los deberes y pautas que derivan de aquellos valores.**

...
 La sociedad define cuáles son las conductas que espera de sus funcionarios, que son receptadas legislativamente en el orden nacional e internacional. **De esta forma se impone a quien realice una función pública-como deber primordial- que el servicio a los intereses generales presida su actuación.**" (Responsabilidad Disciplinaria y la Lucha contra la Corrupción, Colección Jurídica Disciplinaria ICDD. Volumen III. Ediciones Nueva Jurídica. Bogotá, D.C. 2013. Págs. 27-29) (Lo destacado corresponde a este Despacho).

Así las cosas, esta Procuraduría no desconoce que el plano ético y el plano disciplinario son independientes entre sí en el sentido que ambas conductas son tipificadas y consecuentemente sancionadas de manera distinta en nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, de una lectura del extracto doctrinal previamente citado, queda claro que ambos aspectos no pueden analizarse uno aislado del otro, pues las normas éticas tienen por finalidad **sentar los pilares y principios fundamentales de conducta y transparencia bajo los cuales deben regirse los servidores públicos en el marco de sus actuaciones, prevaleciendo siempre el interés de la colectividad;** ya que dista mucho de la realidad **la posibilidad de tipificar dentro de la normativa disciplinaria todas las posibles conductas en las que pueda incurrir un funcionario y que constituyan faltas administrativas,** de ahí la importancia que todo agente público ciña sus decisiones y actuaciones de acuerdo a lo establecido en los distintos cuerpos normativos.

A fin de profundizar un poco más en lo hasta aquí anotado, nos permitimos traer a colación la Sentencia de veintisiete (27) de mayo de dos mil veintidós (2022), proferida por la Sala Tercera, que, en un caso similar al que hoy ocupa nuestra atención, esbozó:

“...

Es menester traer a colación, que el artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, hace alusión a los Principios que informan al Procedimiento Administrativo General. En este contexto, esta Sala considera que en el Procedimiento de Investigación Disciplinaria, a la actora se le garantizó un Proceso justo y apegado al Procedimiento establecido en el Reglamento Disciplinario de la Institución.

Lo anterior es así, pues de conformidad con las constancias procesales contenidas en autos, la accionante tuvo conocimiento desde su inicio del Procedimiento Disciplinario instaurado en su contra y de las razones que motivaron su remoción del cargo que ocupaba...

Luego del análisis de los hechos descritos, la Sala Tercera, es del criterio que la Resolución..., emitida por el..., acusada de ilegal, no ha violentado el Principio del Devido Proceso Legal consagrado en el artículo 34, ni el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, ni tampoco los Procedimientos contenidos en el Reglamento Interno de la Institución y, por consiguiente, no se ha quebrantado las disposiciones convencionales aducidas por la actora.

...” (El resaltado es nuestro).

En este marco, es importante anotar que al accionante **se le respetaron las garantías del debido proceso y derecho de defensa, tal como consta en el expediente judicial.**

Por otro lado, debemos resaltar que en la esfera administrativa también **se cumplió con el principio de debida motivación**, y es que, tal como se aprecia en el acto objeto de reparo, se indicaron claramente las razones por las cuales se le destituyó del cargo que ocupaba en el **Banco de Desarrollo Agropecuario**, y el fundamento de derecho que amparaba tal decisión, cumpliéndose de esta forma lo dispuesto en el artículo 155 (numeral 1) de la Ley 38 de 2000, que establece:

"Artículo 155. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:

1. Los que afecten derechos subjetivos;
..."

Por tanto, reiteramos que en el expediente judicial puede constatarse que en la esfera administrativa, se motivó en debida forma y se consignaron las razones por las cuales se destituyó al actor, observando los presupuestos establecidos en el precitado artículo, pues, por una parte, se realiza la debida explicación jurídica acerca de las circunstancias que llevaron a la autoridad nominadora a removerlo de la administración pública; y por la otra, se señalan los motivos fácticos y jurídicos que apoyaron la decisión (Cfr. fojas 145 y 146-147 expediente judicial).

5.4 De la supuesta vulneración a la Ley 22 de 30 de enero de 1961 "Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación del servicio de profesionales en ciencias agrícolas".

Por otro lado, este Despacho advierte que la apoderada judicial de **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, señala que la actuación de la entidad demandada vulneró la Ley 22 de 30 de enero de 1961 "Por la cual se dictan disposiciones relativas a la prestación del servicio de profesionales en ciencias agrícolas" pues, dentro del desarrollo de su demanda hace alusión a que al ser un funcionario profesional en Ciencias Agrícolas al servicio del estado, no podía ser destituido sin la investigación del Consejo Nacional de Agricultura (Cfr. foja 20 del expediente judicial).

En ese contexto, cobra relevancia lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, que puntuiza lo siguiente:

"Artículo 10. Los profesionales idóneos al servicio del Estado sólo podrán ser destituidos por razones de incompetencia física, moral o técnica. En cada caso particular, el Consejo Técnico Nacional de Agricultura hará las investigaciones necesarias para establecer la veracidad de los cargos, oyendo a las partes. El Consejo Técnico Nacional de Agricultura decidirá y solicitará lo conducente al Órgano Ejecutivo si se hubiere cometido infracción al presente artículo de esta Ley.

..." (La negrita es nuestra).

De la disposición legal antes citada, esta Procuraduría advierte que la misma señala de manera expresa que se encuentran exceptuados de dicho fuero si se acredita la "*incompetencia física, moral o técnica*", tal como ocurrió en el caso que ocupa nuestra atención; ya que el ahora demandante, fue destituido del cargo de Ingeniero Agrónomo III, que ocupaba en la citada entidad, por haber incurrido en las faltas disciplinarias contenidas en el numerales 25 y 26 de las faltas graves y el numeral 6 de las faltas de máxima gravedad del artículo 80 del Reglamento Interno (Cfr. fojas 146-147 del expediente judicial).

Por último, y en cuanto a las argumentaciones del accionante en el sentido de que no podía ser destituido sin la investigación del Consejo Nacional de Agricultura, tenemos que la entidad demanda en su informe de conducta indicó lo que nos permitimos transcribir:

"...

En el expediente de personal del señor Rolando Toribio consta que el día 8 de octubre de 2021 se recibe la respuesta del Consejo Técnico Nacional de Agricultura (CTNA) en donde donde comunican y citamos: 'que el Banco de Desarrollo Agropecuario le corresponde la aplicación del Reglamento Interno, en perfecta concordancia con las irregularidades administrativas encontradas, producto de auditoría realizada; asegurando de esta manera la debida imparcialidad en su actuación y garantizando todas las garantías procesales que le corresponden al aludido colaborador' .

..." (Lo destacado es nuestro) (Cfr. foja 153 del expediente judicial).

De lo anterior, se desprende con claridad, que la entidad demandada, cumplió con lo contemplado el artículo 10 de la Ley 22 de 30 de enero de 1961, ya que consta en el expediente administrativo, las gestiones realizadas ante Consejo Nacional de Agricultura; garantizando en todo

momento que el proceso disciplinario seguido a **Rolando Elvis Toribio Acevedo**, se realizara bajo el amparo del debido proceso.

En el marco de los hechos cuya relación hemos expuesto en los párrafos precedentes, esta Procuraduría solicita al Tribunal se sirva declarar que **NO ES ILEGAL la Resolución Administrativa 04-2022 de 19 de enero de 2022, emitida por el Banco de Desarrollo Agropecuario**; y, en consecuencia, se desestimen las demás pretensiones del actor.

VI. Pruebas.

6.1 Se objetan por inconducentes e ineficaces los documentos que van desde la foja 27 hasta la 46 del infolio; toda vez que aunque estos sean auténticos, no guardan relación con el proceso que se analiza.

6.2 Se aduce como prueba documental de la Procuraduría de la Administración, la copia autenticada del expediente Disciplinario que guarda relación con este caso, cuyo original reposa en los archivos de la institución demandada.

VII. Derecho. No se acepta el invocado por el recurrente.

Del Honorable Magistrado Presidente,



Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración



María Lilia Urriola de Ardila
Secretaria General